جامعة المنصورة
كلية الحقوق

المؤتمر الدولي الرابع عشر
لكلية الحقوق – جامعة المنصورة

﴿مستقبل النظام الدستوري للبلاد﴾

بحث بعنـوان

أنظمة الحكم العربية بين النظامين البرلماني والرئاسي

إعـداد

أ.د / سالم بن سلمان الشكيلي

رئيس قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة السلطان قابوس

ملخص البحث

يتناول البحث دراسة أنظمة الحكم العربية من خلال الدساتير والأنظمة الأساسية وبيان طبيعتها وخصائصها وما إذا كانت تنتمي للنظام البرلماني أو الرئاسي. ولإعطاء صورة واضحة كان لابد من التمهيد لهذا الأمر من خلال المبحث الأول وإعطاء فكرة عن خصائص النظامين البرلماني والرئاسي. وقد تناولنا في المطلب الأول من المبحث الأول النظام البرلماني واستعرضنا الدعائم التي يقوم عليها ذلك أن هذا النظام يقوم على دعامتين الأولى ثنائية السلطة التنفيذية والثانية مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووجود وسائل تأثير ورقابة لدى كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى.

وخصصنا المطلب الثاني من المبحث الأول للنظام الرئاسي وعرفنا أنه يقوم هو الآخر على دعامتية الأولى وحدة السلطة التنفيذية المتمثلة في شخص رئيس الدولة الذي يهيمن على مقاليد الأمور فيها. والثانية مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم وجود وسائل رقابة لدى كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى.

وجاء المبحث الثاني من البحث لدراسة أنظمة الحكم في الدساتير العربية وتم تقسيم المبحث إلى مطلبين كان المطلب الأول لبيان مظاهر النظام البرلماني في الدساتير العربية من خلال ما أخذت به الدساتير العربية من ثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس دولة وإلى جانبه رئيس وزراء ثم استعرضنا مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتناولنا وسائل التأثير والرقابة التي تتمتع بها كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى.

وفي المطلب الثاني من المبحث الثاني استعرضنا مظاهر النظام الرئاسي في الدساتير العربية ورأينا كيف أن الدساتير العربية منحت رؤساء الدول صلاحيات واسعة جداً يباشر بعضاً منها بمفرده والبعض الآخر من خلال الحكومة.

وفي ختام البحث أوردنا النتائج التي توصلنا إليها من خلال الدراسة وأوصينا بضرورة النص في الدستور على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عن أعماله التي يباشرها إذا منح صلاحيات واسعة.

Research summary

This research tackles the study of the Arabic Ruling Systems through the constitutions and the basic systems, determining their natures and specifications and whether they relate to the parliamentary or presidential system. In order to reflect a clear view about this topic, it was inevitable to introduce this issue through the first theme and explain the idea of both systems whether parliamentary or presidential. However, we considered as for the first subject in the first theme the parliamentary system while we examined the main stems that the system relies upon. As such this system is based on two underpinnings; the first is the twofold executive authority and the principle of flexible separation between the legislative and executive authorities, and the presence of influence and monitoring mechanisms with each authority in confrontation of the other.

The second subject in the first theme is dedicated to the presidential system as we introduced it as based on two main stems, the first of which is the sole ness of executive authority represented by the head of state that possesses all reins of power therein. The second is the complete separation between the legislative and executive powers and absence of monitoring with each authority in confrontation of the other.

The second theme of research was specified for studying the ruling systems in Arabic constitutions as the theme was divided to two topics, the first of which was to explain the features of the parliamentary system in Arabic constitutions through what was adopted by these constitutions of twofold executive powers in the presence of head of state assisted by prime minister, then we examined the principle of separation between legislative and executive powers, and also we considered the influence and monitoring mechanisms enjoyed by each authority in confronting the other.

Through the second subject in the second theme we examined the features of the presidential system in the Arabic constitutions and we saw how these Arabic constitutions authorized the heads of states extensive powers that solely being practiced by them while other powers are dedicated to governments.

At the end of research we drew conclusions and results deducted through the study and recommended that it is a must to mention in the constitution the political responsibility of the head of state towards his actions so performed and assumed, should he be awarded extensive powers and authorities.

أنظمة الحكم العربية بين النظامين البرلماني والرئاسي

من المفترض أن يعكس نظام الحكم في الدولة – أي دولة – ثقافة المجتمع السياسية والقانونية ويعبر عن حضارة وتقاليد وأعراف الأجيال المتعاقبة. وبقدر ما يؤمن القائمون على ممارسة السلطة بالمبادئ الديمقراطية وبمبدأ تداول السلطة بقدر ما يكون نظام الحكم معبَراً عن آمال ورغبات وطموحات الشعب وكان أدعى للبقاء والاستمرار. فكلما ابتعد نظام الحكم عن هذه المبادئ ابتعد حتماً عن السند والتأييد الشعبي له وأصبح مجرد سلطة رسمية لا تلبث أن تنهار في يوم من الأيام.

وتقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين سلطات الدولة الثلاث وأصبح هذا المبدأ أساساً من أسس النظام الديمقراطي ذلك أن تجميع وتركيز السلطات في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدي لا محالة إلى الاستبداد بل قد يصل الأمر إلى الاستبداد المطلق.

ولقد جرى العمل في مختلف الدول على تبني أحد أنظمة الحكم التقليدية البرلماني أو الرئاسي أو المجلسي. ومع ذلك رسمت بعض الدول لنفسها طريقاً خاصاً بها في الحكم إذ مزجت بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي وهو ما يطلق عليه بالنظام المختلط. ومن المهم الإشارة في هذا السياق أن نظام الحكم الذي يصلح لدولة معينة قد لا يصلح لدولة أخرى بل إن ما يصلح لدولة في وقت معين قد لا يصلح لها في وقت آخر.

وبالنظر إلى الدساتير والأنظمة الأساسية العربية نستطيع أن نجزم يقيناً أن

أياً منها – باستثناء لبنان – لم تأخذ بخصائص نظام واحد بعينه بل عمدت إلـــى المزج بين خصائص النظام البرلماني والنظام الرئاسي يدفعها إلى ذلــك تقويـــة منصب رئيس الدولة ولهذا منح في بعض الدساتير اختصاصات واســـعة قــد لا يملكها حتى رئيس الدولة في النظام الرئاسي. وهذا ما أدى إلى إختلال التـــوازن بين السلطات وأصبحت السلطة التنفيذية هي الأقوى بل ولا نغالي في القــول إذا قلنا أن السلطة التشريعية في بعض الدول أصبحت وكأنها آلة تدار بجهاز تحكم من قِبل السلطة التنفيذية.

وكما هو معلوم فإن ربيع ٢٠١١ في الوطن العربي كان ربيـــع الثـــورات العربية التي حملت معها رياح التغيير فأسقطت في بعض الدول أنظمـــة حكـــم قائمة ودساتير بالية وحركت المياه الراكدة في دول أخرى فسارعت هذه الأخيرة إلى إحداث تعديل في دساتيرها قلصت بعض الشيئ مـــن صـــلاحيات رئـــيس الدولة.

وأمام هذا الحراك الشعبي والقانوني في الدول العربية ثار من جديد النقاش بين رجال السياسة والمفكرين ورجال القانون حول نظام الحكـــم الأمثـــل أهـــو النظام البرلماني أم هو النظام الرئاسي أم النظام المختلط.

وإذا كان لكل نظام مزاياه وعيوبه فإن أي نظام حكم لن يكون راشداً ولـــن يدوم ما لم يحمل عناصر بقائه من خلال التوازن المحكم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وما تملكه كل سلطة من وسائل الرقابة والتأثير في السلطة الأخـــرى بما يضمن في النهاية التطبيق السليم لأحكام الدستور وبعدم طغيان سلطة علـــى أخرى.

وهذا البحث المتواضع يتناول في مفرداته البحث في طبيعة أنظمة الحكم العربية ولكن قبل ذلك سنمهد بالحديث عن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظامين البرلماني والرئاسي وقد اسقطنا الحديث عمداً عن النظام المجلسي لعدم انتشاره بشكل واسع غير تطبيق يتيم في الاتحاد السويسري.

أخيراً استسمح القارئ عن مواطن الشطط التي قد تظهر بين ثنايا هذا البحث فالنقص والخطأ من طبع البشر وحسبي أن أنال أجر المجتهد فإن أصبت فمن الله وإن أخطأت فمن نفسي والشيطان.

المبحث الأول

المبادئ الأساسية للنظامين البرلماني والرئاسي

يقوم التمييز بين النظامين البرلماني والرئاسي على كنه وطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فحيث يكون الفصل بين هاتين السلطتين شديداً نكون أمام نظام حكم رئاسي. وحيث يكون الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مرناً ومشرباً بروح التعاون نكون عندئذ أمام نظام حكم برلماني [١].

وبناءً على هذه القاعدة التي ذكرناها فإن لكل نظام منهما خصائص وأسس يقوم عليها وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين – نخصص الأول للنظام البرلماني فيما نخصص الثاني للنظام الرئاسي.

المطلب الأول

النظام البرلماني

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا ومنها انتقل إلى اكثر من ربع دول العالم. ولم يكن هذا النظام وليد نظريات قانونية أو فلسفية وإنما كان ثمرة تطور تاريخي طويل صنعته الأحداث والظروف الاجتماعية والسياسية التي مر بها هذا البلد [٢]. فكما هو معلوم كان نظام الحكم في إنجلترا في العصور الوسطى

---

(١) د. نعمان أحمد الخطيب :– الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن – الطبعة الأولى ١٩٩٩ – ص ٣٦٤.

(٢) د. عبد الحميد متولي :– القانون الدستوري والأنظمة السياسية في الديمقراطيات الغربية – مطبعة دار المعارف بمصر ١٩٥٧ ص ٣٣٣.

د. محمد الشافعي أبو راس :– نظم الحكم المعاصرة – دراسة مقارنة – بدون – ص ٤٣٨.

نظاماً ملكياً مطلقاً ثم أخذ يتحول بالتدريج إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر إذ تقلصت سلطات الملوك لصالح البرلمان وبعد ذلك بدأ تكوَن النظام البرلماني في القرنين السابع عشر والثامن عشر فيما اكتمل شكله التام في القرن التاسع عشر حيث انتقلت سلطات الملك إلى الوزارة التي أصبحت مسؤولة عن سياستها أمام البرلمان (١).

والنظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتأثير والرقابة المتبادلة بينهما(٢).

وبصفة عامة يقوم النظام البرلماني على دعامتين هما :-

أولاً :- ثنائية السلطة التنفيذية.

ثانياً :- التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية :-

يتميز النظام البرلماني بوجود إنفصال عضوي بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة حيث يوجد إلى جانب رئيس الدولة – ملكاً كان أم رئيس جمهورية – شخص آخر يتولى رئاسة الوزارة (٣). وعلى هذا فإن السلطة التنفيذية تتكون من طرفين رئيس الدولة من ناحية والوزارة أو الحكومة كهيئة

---

(١) د. نعمان أحمد الخطيب :- المرجع السابق – ص ٣٧٥

(٢) يطلق عليه رئيس الوزراء أو الوزير الأول.

(٣) د. نعمان أحمد الخطيب :- المرجع السابق – ص ٣٧٦

جماعية من ناحية أخرى [1]..

١- رئيس الدولة :-

رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس هو رئيس الحكومة بل هو الرئيس الأعلى في الدولة ورئيس السلطة التنفيذية أما رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء فهو شخص آخر.

ولا يزال الخلاف الفقهي قائماً حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ويتمحور في إتجاهين، يرى الإتجاه الأول أنه ليس للرئيس في النظام البرلماني سوى دور سلبي ولا يتمتع إلا بإختصاصات إسمية يمارسها بواسطة الوزراء بل إن بعض الفقه يذهب إلى أن الرئيس ليس له إلا توجيه النصح والإرشاد ولا يتعد الحفاظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح [2]. واستند هذا الاتجاه إلى الحجج التالية :-

أ- الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم. أما رئيس الدولة ولأنه غير مسؤول سياسياً فلا يكون له سلطة فعلية في الحكم فالقاعدة حيث توجد المسؤولية توجد السلطة.

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :- القانون الدستوري والنظم السياسية – دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٣ – ص ٣٧٦- د. محمد أنس قاسم جعفر :- المرجع السابق – ص ١٥٤

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :- المرجع السابق – ص ٣٧٨

ب- إن هذا الرأي هو المتبع في أكبر دولة برلمانية وهي إنجلترا مهد النظام البرلماني فالملك لا يقوم بأي دور فعال في شؤون الحكم وكل ما يفعله هو الحفاظ على التوازن بين السلطات بإعتباره حكماً ورمزاً لوحدة الدولة [١]..

أما الاتجاه الثاني فيرى أن النظام البرلماني لا يتعارض مع منح رئيس الدولة صلاحيات فعلية بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم واستند هذا الفقه في تأييد وجهة نظره إلى أن الدساتير لم تمنح السلطة التنفيذية للوزارة وحدها بل تمنحها للرئيس والوزارة معاً. فالبرلمان يتكون عادةً من مجلسين وعلى ذلك يجب أن يكون الأمر كذلك بشأن السلطة التنفيذية فتتكون من رئيس الدولة ومن الوزارة. وهذا الإزدواج له تأثير في العمل السياسي من حيث وضع حد لإساءة استعمال السلطة أو الاستبداد بها إضافة إلى ذلك استند هذا الفريق إلى ما تخوله بعض الدساتير لرئيس الدولة من حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وردها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها وحقه في إقالة الوزارة ولا شك أن هذه الاختصاصات المهمة تجعل دور رئيس الدولة إيجابياً وفعلياً [٢]..

ونرى أن المسألة تعود في المقام الأول إلى دستور الدولة وما يقرره من

---

(١) د. علي يوسف الشكري :- مبادئ القانون الدستوري – دار الصادق الثقافية – العراق – الطبعة الأولى ٢٠١١ ص ٢٠٢

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب :- المرجع السابق – ص ٣٧٧

صلاحيات للرئيس وهي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى فمن الدساتير من لا تمنح رئيس الدولة إلا دوراً شكلياً محدوداً ومنها

من تخوله صلاحيات حقيقية وفعلية. فإذا نظرنا إلى الدستور الهندي مثلاً وهو يعتنق النظام البرلماني لوجدنا أن رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة منها حقه في إقتراح القوانين بصورة مباشرة وحقه في توجيه رسائل إلى مجلس البرلمان بشأن مشروع القانون المعروض عليه وحقه في الإعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين. وقرن الدستور الهندي إحتفاظ الوزراء بمناصبهم بثقة الرئيس وألزمهم بأداء اليمين أمامه إلى غيرها من الصلاحيات المهمة الأخرى[١].وعلى ذلك فإن مسألة نشأة النظام البرلماني في إنجلترا يجب فصلها عن الصورة التي أصبح عليها هذا النظام اليوم في دول العالم الأخرى التي تعتنقه [٢]. فما من شيئ في هذا الوجود إلا يتغير ويتطور عما وجد عليه في المرة الأولى.

٢- الوزارة :-

تتكون الوزارة من رئيس – غير شخص رئيس الدولة – ومن عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس واحد متضامن يسمى مجلس الوزراء يرسم السياسة العامة للحكومة وهذه الوزارة هي التي تمارس الصلاحيات التنفيذية

---

(١) د. علي يوسف الشكري : مبادئ القانون الدستوري – دار الصادق الثقافية – العراق – الطبعة الأولى ٢٠١١ ص ٢٠٢

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب : المرجع السابق – ص ٣٧٧

من الناحية الفعلية وتسأل أمام البرلمان بصورة تضامنية أو فردية.

ويذهب الرأي الغالب من الفقه إلى أنه ليس هناك ثمة ما يمنع رئيس الدولة من حضور إجتماعات مجلس الوزراء شريطة ألا يكون له صوت فيما يصدر عن المجلس من قرارات [1].

ثانياً : التعاون والتوازن بين السلطات :-

سبق القول بأن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل بين السلطات ولكنه فصل مشرب بروح التعاون بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعلى ذلك فإن العلاقة بين السلطتين هي علاقة تعاون وتأثير متبادل بينهما. وكأنني أشبه هذه العلاقة والتأثير المتبادل وما تملكه كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى برمانة الميزان التي تمنع طغيان سلطة على أخرى.

١- مظاهر تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية :-

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بأعمال واجراءات متعددة تؤثر في مجال السلطة التشريعية مثل :-

أ- **أعمال خاصة بتكوين البرلمان :-**

فالسلطة التنفيذية ومن خلال رئيس الدولة هي التي تدعو للإنتخابات النيابية والإعداد والإشراف عليها كما تعطي بعض الدساتير رئيس الدولة

---

(١) د. محــسن خليل :- النظم السياسية والقانون الدستوري - الجزء الأول - دار النهضة العربية ١٩٦٧ - ص ٢٨٦- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :- المرجــع الــسابق - ص ٢٨١.

حق تعيين عدد معين من الأشخاص في عضوية البرلمان.

ب- **أعمال خاصة بإنعقاد البرلمان وفضه :-**

تقوم السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان إلى الإنعقاد العادي وغير العادي كما تملك تأجيل إنعقاده بشروط محددة وتقوم أيضاً بفض دورات الإنعقاد.

جـ - أعمال خاصة بالتشريع :-

تساهم السلطة التنفيذية مع البرلمان في بعض الأعمال التشريعية مثل حق اقتراح القوانين والإعتراض عليها وإصدارها. وهي تملك أيضاً في حالة غياب البرلمان وبشروط محددة إصدار مراسيم لها قوة القانون.

د - الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة :-

تسمح بعض الدساتير الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة. وبحكم هذه العضوية يحق للوزراء الأعضاء في البرلمان حضور جلساته والاشتراك في المناقشات والمداولات وحق التصويت [1].

هـ - حق حل المجلس النيابي :-

مظاهر تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية :-

تباشر السلطة التشريعية هي الأخرى أعمالاً تؤثر في مجال عمل السلطة

---

(١) د. نعمان أحمد الخطيب :- المرجع السابق – ص ٣٨٢ المرجع السابق – ص ٤٩٦.

التنفيذية مثل :-

أ- **حق السؤال :-**

لكل عضو من أعضاء البرلمان حق توجيه سؤال أو أسئلة لأي وزير في الحكومة حول أي أمر من الأمور العامة.

ويقصد بالسؤال الاستفسار عن أمر يجهله السائل أو الاستيضاح حول موضوع معين (١)..

ب- **الاستجواب :-**

يعد الاستجواب الوسيلة الأكثر خطراً بيد البرلمان في مواجهة الحكومة. فالاستجواب يتضمن الإتهام بالإهمال والتقصير وقد يؤدي إلى طرح الثقة عن الحكومة أو عن الوزير المستجوب.

وبسبب خطورة الاستجواب فإن معظم الدساتير تخصه ببعض الضمانات حتى لا يساء استعماله من قِبل البرلمان من بينها عدم مناقشة الحكومة أو الوزير المستجوب قبل مضي فترة معينة من تاريخ تقديم الاستجواب حتى تتمكن الحكومة أو الوزير من إعداد الرد وتهيئة ما قد يلزم لذلك.

جـ - إجراء التحقيق :-

تخول بعض الدساتير البرلمان إمكانية التحقيق عندما لا يكتفي بالرد بالمعلومات والإيضاحات المقدمة من الحكومة أو الوزير المختص فيقوم

(١) د. محمد أنـــــس قاـــسم جعفر :-

بتشكيل لجنة من أعضائه للتحقيق في موضوع معين لمعرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقة.

د – المسؤولية الوزارية أو سحب الثقة :-

يعد سحب الثقة من الحكومة أو من أعضائها أحد أخطر الوسائل السابقة التي ذكرناها في مواجهة السلطة التنفيذية وهي تقابل حق حل البرلمان المقرر للسلطة التنفيذية.

فإذا سحب البرلمان الثقة من الوزير وجب على هذا الآخير الإعتزال أو الاستقالة أما إذا سحبت الثقة من الوزارة أو من رئيس الوزراء فيجب على الوزارة أن تستقيل بكاملها.

المطلب الثاني

النظام الرئاسي

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية الوطن الأم للنظام الرئاسي – حيث يرجع مصدره التاريخي إلى الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧. ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقل هذا النظام إلى دول أمريكا اللاتينية فأخذت به كل من فنزويلا وكولمبيا والبرازيل والمكسيك (١).

وإذا كان النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود

(١) د. علي يوســف الشــكري:- المرجع السابق – ص ١٦٧

نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فإن النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (١).

ويمكن القول بأن النظام الرئاسي يقوم هو الآخر على دعامتين أساسيتين هما :-

أولاً:- فردية السلطة التنفيذية.

ثانياً :- الفصل التام بين السلطات.

أولاً :- فردية السلطة التنفيذية :-

يقوم النظام الرئاسي على فردية السلطة التنفيذية، فرئيس الدولة يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في ذات الوقت وعلى ذلك لا يوجد في النظام الرئاسي نظام مجلس الوزراء وإنما لديه مجموعة من المساعدين له والمنفذين لإرادته فهم يخضعون خضوعاً كاملاً من الناحية القانونية للرئيس وكان يطلق عليهم إلى وقت قريب سكرتيرين (٢).

فرئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع في يده مقاليد السلطة التنفيذية ويقرر السياسة العليا للدولة على المستويين الداخلي والدولي وترتيباً على ذلك ليس للوزراء أن يجتمعوا معاً ويصدروا قرارات استقلالاً عن الرئيس. ومع ذلك يجوز للرئيس أن يجمع وزراءه من وقت لآخر للتشاور معهم ولكن ليس على أساس مجلس وزراء أو لاتخاذ قرارات فسلطة التقرير والفصل هي من

---

(١) د. إبراهيم هـــــلال المهندي :- المرجع السابق – ص ٨٣

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :- المرجع السابق – ص ٣٨٦

اختصاص رئيس الدولة وحده الذي له أن ينفرد بقراراته حتى ولو كانت متعارضة مع رأي أغلبية معاونيه [1].

ثانياً : الفصل التام بين السلطات :-

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل التام بين السلطات وتوازن واستقلال السلطتين التشريعيى والتنفيذية في ممارسة اختصاصاتهما. فالسلطة التشريعية تستقل بمهمة ممارسة التشريع ولا يجوز للسلطة التنفيذية الاشتراك معها في ذلك فلا يكون لها حق اقتراح القوانين أو الاشتراك في مناقشتها وليس من إختصاصها أيضاً دعوة البرلمان للإنعقاد أو فض دورته أو تأجيله أو حله. وفضلاً عن ذلك فأنه لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية البرلمان وبالتالي ليس لهم حضور اجتماعات البرلمان والتصويت في المناقشات فإذا ما حضروا كانوا مجرد زائرين أو أشخاصاً عاديين [2].

وفي المقابل تستقل السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها فالرئيس يتم إنتخابه من الشعب مباشرةً وليس للبرلمان محاسبة السلطة التنفيذية عن أعمالها بتوجيه أسئلة أو إستجوابات أو تقرير المسؤولية السياسية فالوزراء مسؤولون فقط أمام رئيس الدولة.

وقبل أن نختم الحديث في هذه النقطة يجب الإشارة أن هذا الفصل أصبح

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان :- النظم السياسية والقانون الدستوري – النظم السياسية – الدار الجامعية – بدون – ص٢١٤

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان :- المرجع السابق – ص ٢١٤

غير متحقق الآن فالأنظمة الرئاسية تطورت هي الأخرى. ولم يعد مبدأ الفصل التام أو الجامد كما كان عليه في السابق ويكفي أن ننظر إلى الواقع السياسي الأمريكي لنرى اليوم ذلك التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الثاني

أنظمة الحكم في الدساتير العربية

باستقراء الدساتير العربية لا يمكن تصنيف أياً من أنظمة الحكم العربية على أنه برلمانياً بحتاً أو رئاسياً بحتاً. فأنظمة الحكم العربية هي مزيج بين النظامين البرلماني والرئاسي فقد أخذت هذه الدساتير ببعض الخصائص المتعلقة بالنظام البرلماني مثل مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القائم على مبدأ التعاون والتأثير المتبادل بينهما في حين تم تعزيز وتقوية دور رئيس الدولة حتى بات هو المهيمن على زمام السلطة التنفيذية وهذه من خصائص النظام الرئاسي

وترتيباً على ذلك فإننا سنحاول من خلال هذا المبحث أن نتلمس مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي في الدساتير العربية في مطلبين متتالين.

المطلب الأول

مظاهر النظام البرلماني في الدساتير العربية

نستطيع من خلال إطلاعنا على الدساتير والأنظمة الأساسية العربية أن نتلمس العديد من مظاهر وخصائص النظام البرلماني

١- ثنائية السلطة التنفيذية :-

باستثناء الدستور السوداني والنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية أخذت الدساتير العربية بثنائية السلطة التنفيذية فإلى جانب رئيس الدولة يوجد رئيس الوزراء. ويشكل رئيس الوزراء مع عدد من الوزراء الحكومة التي تعمل كهيئة واحدة متضامنة [١]..

وإذا كان النظام الأساسي لسلطنة عُمان قد تبنى فكرة ثنائية السلطة التنفيذية واعتبر مجلس الوزراء هو الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسة العامة للدولة[٢]. إلا أن السلطان لايزال يتولى بنفسه منصب رئاسة مجلس الوزراء.

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :- المرجع السابق – ص ٣٨٧ د. حسين عثمان محمد عثمان :- المرجع السابق – ص ٢١٥

(٢) المادة ٤١ من الدستور الأردني الصادر سنة ١٩٥٣، المادة ٥٥ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المعدل في ١٩٩٦، المادة ٤٤ من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢، المادة ٦٠ من الدستور التونسي الصادر ١٩٥٩، المادة ٧٩ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، المادة ١١٥ من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣، المادة ٧٨ من الدستور الصومالي لسنة ١٩٩٦ المادة ١١٨ من الدستور القطري لسنة ٢٠٠٣ المادة ١٢٣ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المادة ٦٤ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦،

٢- مظاهر تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية :-

تمنح معظم الدساتير العربية السلطة التنفيذية العديد من وسائل التأثير في أعمال وإجراءات السلطة التشريعية مثل :-

أ- **أعمال خاصة بتكوين البرلمان :-**

تذهب غالبية الدساتير العربية إلى منح السلطة التنفيذية ومن خلال رئيس الدولة حق الدعوة للإنتخابات البرلمانية والإعداد والإشراف [١].عليها كما تعطيه حق تعيين عدد معين من الأشخاص في عضوية [٢].بل نجد في بعض الدول مثل الأردن والبحرين وعُمان تكوين أحد غرف البرلمان بالتعيين بالكامل [٣].

ب – أعمال خاصة بانعقاد البرلمان وفضه :-

يقوم رئيس الدولة – غالباً – بدعوة البرلمان للإنعقاد لأدوار عادية وغير عادية كما يملك تأجيل إنعقاده وفض دورات الإنعقاد [٤].

المادة ١٥٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، المادة ٥٩ من الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦، المادة ٤٢ من الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١، المادة ١٣٠ من الدستور اليمني ١٩٩٤.

(١) المادتان ٤٤،٤٨ من النظام الأساسي العماني الصادر عام ١٩٩٦.

(٢) المادة ١/٣٤ من الدستور الأردني.

(٣) المادتان ٨٧، ١٣٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ والملغي بموجب الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس العسكري عام ٢٠١١.

(٤) المادة ٣٦ من الدستور الأردني، المادة ٥٢ من الدستور البحريني، المادة ٥٨ من النظام الأساسي العماني.

جـ - أعمال خاصة بالتشريع :-

تمنح الدساتير والأنظمة الأساسية العربية السلطة التنفيذية حق إقترح القوانين والإعتراض عليها (٧) ويمكن القول بأن أكثر من ٩٠% من القوانين التي تصدر عن البرلمان هي من إعداد الحكومات واقتراحها.

د - حق حل المجلس النيابي :-

بالنظر إلى الدساتير العربية وأنظمتها الأساسية فإن كلها تقريباً أعطت حق حل البرلمان لرؤوساء الدول وفق شروط وضوابط معينة (١).

٣- مظاهر تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية :-

إذا كانت الدساتير العربية منحت السلطة التنفيذية وسائل تأثير عديدة في أعمال السلطة التشريعية فإن هذه الدساتير في المقابل منحت السلطة التشريعية هي الأخرى وسائل تأثير مضادة وإن كانت غير مستخدمة بشكل فعال لطغيان دور السلطة التنفيذية وإحتكارها للسلطة.

على أية حال نورد فيما يلي بعض وسائل التأثير التي نصت عليها الدساتير العربية :-

أ – حق السؤال :-

إعترفت كافة الدساتير والأنظمة الأساسية العربية لأعضاء البرلمانات

(١) المواد ٨٧،٨٨، ٨٩ من الدستور الكويتي، المادتان ١٠٢، ١٠٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

بحق توجيه أسئلة شفاهية أو كتابية لأي عضو من أعضاء الحكومات بما فيهم رؤوساء الوزارات [1].

ب - الإستجواب :-

تم تنظيم حق الإستجواب وفق ضوابط مختلفة من دستور إلى آخر. ويمكن توجيه الإستجواب إلى أحد الوزراء أو الوزارة بالكامل [2].

جـ - إجراء التحقيق :-

أجازت بعض الدساتير العربية للبرلمان تشكيل لجان للقيام بإجراء تحقيق في أمر معين لمعرفة الحقيقة وإتخاذ ما يلزم بشأنه [3].

د - المسؤولية الوزارية وسحب الثقة :-

يكاد كافة الدساتير العربية منحت البرلمان تقرير المسؤولية السياسية

---

(١) المادة ١١٩ من الدستور الجزائري، المادة ٨٧ من الدستور السوداني المادة ٨٥ من الدستور اليمني.

(٢) المادة ٣/٣٤، ٤ من الدستور الأردني المادة ٤٢/ج من الدستور البحريني، المادة ١٢٩ من الدستور الجزائري، المادة ١٠٧ من الدستور السوري، المادة ٥٣ من الدستور الصومالي، المادة ٢٧ من الدستور المغربي، المادة ٣١ من الدستور الموريتاني، المادة ١٠١ من الدستور اليمني.

(٣) المادة ٩٦ من الدستور الأردني، المادة ٩٣ من الدستور الإماراتي، المادة ١٣٤ من الدستور الجزائري، المادة ٨٤ من الدستور السوداني، المادة ١٠٩من الدستور القطري، المادة ٤٩ من الدستور الكويتي، المادة ١٢٤ من الدستور المصري الملغي.

وسحب الثقة من وزير بعينه أو من أعضاء الحكومة كلهم [1].

المطلب الثاني

مظاهر النظام الرئاسي في الدساتير العربية

يمكن بوضوح ملاحظة بعض مظاهر النظام الرئاسي في الدساتير والأنظمة الأساسية حيث ذهبت معظم الدساتير إلى تسوية دور رئيس الدولة وتعزيز صلاحياته وسلطاته. ويباشر رئيس الدولة بعضاً من هذه الصلاحيات مباشرة وبعضاً منها من خلال الحكومة ويلاحظ أيضاً أن مسائل السياسة في المجال الخارجي يمارسها رئيس الدولة بمفرده ونورد فيما يلي بعضاً من هذه الإختصاصات والصلاحيات التي منحتها الدساتير إلى رئيس الدولة :-

١- فردية السلطة التنفيذية :-

نجد أن الدستور السوداني جمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء في شخص رئيس الدولة وقد نصت المادة ٤٣ من الدستور ((يمثل رئيس الجمهورية الحكم والسيادة العليا .... وله في ذلك الإختصاصات والسلطات الآتية وفق أحكام الدستور والقانون :- أ - .... ب - رئاسة مجلس الوزراء)) وتنص المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على ((الملك هو رئيس الوزراء ....))

---

(١) المادة ٩٦ من الدستور الأردني، المادة ٦٥ من الدستور البحريني، المادة ٨٥ من الدستور السوداني، المادة ١١٠ من الدستور القطري، المادة ١٠٠ من الدستور الكويتي، المادة ١٢٥ من الدستور المصري الملغي، المادة ٥٨ من النظام الأساسي لسلطنة عمان.

٢- إصدار القوانين والتصديق عليها [١].

٣- الإعتراض التوقيفي على القوانين وطلب إعادة النظر فيها [٢].

٤- قيادة القوات المسلحة [٣].

٥- إعلان حالة الطوارئ وإتخاذ الإجراءات السريعة في حالة الخطر الداهم [٤].

٦- إعلان الحرب وعقد الصلح [٥].

٧- حق اقتراح تعديل الدستور [٦].

٨- التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا بمن فيهم السفراء والممثلين السياسيين [١].

---

(١) المادة ٦٩ من الدستور البحريني، المادة ٧٣ من الدستور السوري، المادة ٢/٦٩ من الدستور الصومالي.

(٢) المواد ٢١- ٥٤ من الدستور الأردني، المادتان ٦٦،67 من الدستور البحريني، المادتان ٦٢،63 من الدستور التونسي الملغي، المواد ١٣٥ – ١٣٧ من الدستور الجزائري.

(٣) المادة ٣١ من الدستور الأردني، المادة ٤/٥٤ من الدستور الإماراتي، المادة ٣٥ من الدستور البحريني، المادة ١٢٦ من الدستور الجزائري، المادة ٤٢ من النظام الأساسي لسلطنة عمان.

(٤) المادة ١٠٢ من الدستور اليمني، المادة ١١٣ من الدستور المصري الملغي، المادتان ٦٥،66 من الدستور الكويتي.

(٥) المادة ٤٦ من الدستور التونسي، المواد ٩٢،٩٣ من الدستور الجزائري، المادة ٧٠ من الدستور القطري، المادة ٤٢ من النظام الأساسي لسلطنة عمان.

(٦) المادة ٣٣ من الدستور الأردني، المادة ٤٣/ج من الدستور السوداني، المادة ٦٨ من الدستور الكويتي.

٩- حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها [٢].

١٠- المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية [٣].

١١ - إنشاء ومنح الرتب العسكرية وإنشاء الأوسمة ومنحها [٤].- استفتاء الشعب في الحالات التي يقدرها [٥].

---

(١) المادة ٤٣/هـ من الدستور السوداني، المادة ١٧٤ من الدستور الكويتي.

(٢) المادة ٤٠ من الدستور البحريني، المادة ١٠٢ من الدستورالسوري.

(٣) المادة ٣٨ من الدستور الأردني، المادة ٣٧ من الدستور الموريتاني، المادة ٣٤ من الدستور المغربي.

(٤) المادة ٣١ من الدستور المغربي، المادة ١٥١ من الدستور المصري الملغي، المادة ٦٨ من الدستور القطري.

(٥) المادة ٣٧ من الدستور الأردني، المادة ٧٧ من الدستور الجزائري، المادة ٣٣/ي من الدستور البحريني. المادة ٤٣ من الدستور البحريني، المادة ٨/٧٧ من الدستور الجزائري

الخلاصة والتوصية

بعد هذه الرحلة القصيرة في الدساتير والأنظمة الأساسية العربية نستطيع أن نستخلص بعض النتائج التي توصلنا إليها وهي :-

١- لم يعد نموذجا النظامين البرلماني والرئاسي في الواقع العملي بنفس الصورة التي كانت عليها عند ولادتهما بل تطورا بدرجة كبيرة من خلال التطبيق العملي لهما في بعض دول العالم.

٢- مزجت الدساتير العربية بين النظامين البرلماني والرئاسي فأخذت بعض الخصائص من هنا وبعض الخصائص من هناك وعلى سبيل المثال فقط فإن معظم الدساتير العربية عززت من صلاحيات رئيس الدولة مما أدى إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية.

٣- على الرغم من أن الدساتير العربية اشتملت على وسائل تأثير تملكها السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية فإن الممارسة العملية لم تؤد إلى استغلال هذه الوسائل فحق الإستجواب وحق سحب الثقة – مثلاً – لم نشهد لهما إستخداماً في السنوات الأخيرة [١].ولعل ما ساعد على ذلك سيطرة الحزب الحاكم – الأوحد – على مقاليد الأمور في الدولة التي تأخذ بنظام الأحزاب وفي المقابل ضعف المعارضة السياسية وعدم وجود برامج واضحة لها.

ومع أننا لا نحبذ إطلاق سلطات وصلاحيات رئيس الدولة ولكننا أيضاً لا

---

(١) نستثني من ذلك الممارسة البرلمانية في الكويت فقد إستخدم مجلس الأمة حق الاستجواب بكثرة نعتقد أنها كانت أيضاً بصورة مفرطة.

نوافق على أن يكون مجرد من كل شيئ وعلى ذلك يمكن التوصية وبشدة أنه في حال إعطاء الرئيس صلاحيات واسعة يباشرها بمعزل عن الحكومة لابد من إيجاد نص في الدستور يجيز مساءلته سياسياً عن الأعمال التي يباشرها وعدم الإكتفاء بالمسؤولية السياسية للحكومة.

قائمة المحتويات

السيرة الذاتية

الأســــــم : الدكتور / سالم بن سلمان الشكيلي

الوظــــيفة : رئيس قسم القانون العام وكلية الحقوق بجامعة السلطان قابوس – سلطنة عمان

- حاصل على ليسانس الحقوق من كلية الحقوق بجامعة القاهرة
- حاصل على درجة الماجستير والدكتوراه من كلية الحقوق بجامعة عين شمس
- قاضي سابق وعضو يمين بمحكمة الاستئناف والجنايات بمسقط ومديرا للمكتب الفني
- مساعد لعميد كلية الحقوق – سابقا
- قائم باعمال عميد كلية الحقوق – سابقا
- مشارك في العديد من المؤتمرات والندوات العلمية المحلية والاقليمية والدولية